

〔論 説〕

欧州銀行同盟における単一預金保険制度の実現可能性

～ EU改正預金保険指令にみる～

大 塚 茂 晃

1. はじめに

2016年12月末、イタリア中央銀行は、同国内3位のモンテ・デイ・パスキ・デイ・シエナ銀行（モンテパスキ銀行）に対し公的資金の注入を行うことを決めた。これは、銀行監督当局である欧州中央銀行（European Central Bank：ECB）がモンテパスキ銀行に対し、88億ユーロの資本不足を指摘したことによっている。モンテパスキ銀行は民間資金での増資を取締役会及び株主総会で決議し、公的支援の回避を目指したが、預金流出と株価急落によって財務状況が悪化し、自力での資金調達が難しくなり、公的資金注入が必要となった。

ここでの問題は、欧州銀行同盟が掲げる「バイルイン」の仕組みと、この公的資金注入による救済策との整合性である。欧州銀行同盟では、銀行救済に伴う納税者負担を軽減する目的で、公的資金を銀行に注入する条件として、銀行の株主や債権者に経営が悪化した銀行の損失の一部を負担してもらうことを求めており、これをEUのルールとして定めている。これがバイルイン制度である。しかし、モンテパスキ銀行の劣後債保有者の中には多くの個人投資家が存在する。仮に、モンテパスキ銀行の公的支援の条件として、当該銀行の劣後債を保有する個人投資家に損失を負担させると、個人投資家は他の銀行の株式や劣後債に不安を覚え、銀行から資金を引き揚げかねない。もしそのようなことが生じたら、金融システム不安が起るかもしれない。そのため、イタリア政府は、個人投資家の保有する劣後債を株式に転換した後、一般債権と交換し、個人投資家を保護する方針である。これは、上述の公的支援の条件であり、欧州銀行同盟が導入したバイルイン制度に反する可能性がある。そのため、この措置が認められるかは、欧州委員会の判断が待たれるところである。

このような銀行への公的資金注入はその負担やコストの観点から、これまでに多くの議論がなされてきた。しかし、金融システムの安定化を目指し、システムミック・リスクの顕在化を回避するために、銀行に公的資金を注入することは、決済システムを維持し、経済の安定的な成長を担保するためには不可避なケースがあろう。なぜなら、システムミック・リスクの顕在化は経済の停滞をもたらし、ひいては国民経済へ大きなマイナスの影響を与えるからである。そのため、モンテパスキ銀行のような公的支援は必要な施策なのかもしれない。問題は、そのコストの負担を誰が行うか、そして、そのような措置を行うことによってモラルハザードを助長する可能性があるが、それを抑制することである。その1つとして欧州では2016年1月より銀行の破綻処理にあたってはバイルインを用い、納税者の負担を抑え、株主や債権者にそのコストの負担を求めることが基本となった。しかし、今回のモンテパスキ銀行の支援は、その枠組みを超えた支援になりそうであり、欧州銀行同

盟の課題を浮き彫りにした。

これまでに欧州銀行同盟については種々の研究がなされてきている。わが国のものを中心に少しみていくと、欧州銀行同盟について肯定的なことを述べているものがいくつかある。雨宮（2015）は成立した制度を細かく記述しており、欧州銀行同盟を評価し、バイルイン制度を「財政に影響が及ばないようにする制度だ」と述べている。一方で、欧州銀行同盟の課題を述べているものもある。太田（2015）が欧州銀行同盟の3本の柱についてまとめており、その中でバイルインの例外規定があり、バイルイン制度が形骸化する問題点と、単一預金保険制度の道筋が見えていないことを指摘している。佐久間（2015）では、監督機能や破綻処理部局での重複や非ユーロ圏の国との関係をどう構築していくのかの課題があることを述べている。黒川（2015）と中川（2014）は、銀行同盟について一定の評価をしつつ、その基金が十分な水準とはいえない状況で将来的な国家の財政負担は避けられないと考え、さらなる財政基盤の統一の必要性を論じている。また、欧州銀行同盟の今後の方向性として、Schoenmaker（2015）は、銀行同盟は進化の途上であり、次の段階のフレームワークについて提唱している。

これらの先行研究を踏まえ、本稿では、この欧州銀行同盟について、預金者保護の観点から、預金保険制度に着目し、考察することにした。具体的には、改正預金保険指令から銀行同盟における単一預金保険制度に関する課題を明らかにする。

本稿の目的は、法令および制度面から以下の2点について考察することにある。第1に、欧州銀行同盟の3つ目の柱である単一預金保険制度の実現可能性とその課題について、最新の改正預金保険指令から考察する。第2に、単一破綻処理基金および預金保険の積立金についての課題を探る。

本稿の特徴は以下の2点である。1つは、欧州銀行同盟の単一預金保険制度に注目して考察を行ったことである。現状、単一預金保険制度が設立されていないことから、このような分析はまだ少ない。第2に、銀行同盟に至った経緯を5つにまとめたことである。

本稿の構成は以下のとおりである。第2節で欧州銀行同盟の概要について、第3節でその銀行同盟を構築した背景をまとめる。第4節に銀行同盟の現状の構造を説明する。第5節は銀行破綻処理制度について、第6節でバイルイン制度についてみる。そして、第7節で改正預金保険指令について、これまでの預金保険制度との差異をみる。第8節で、これらの考察から欧州銀行同盟の預金保険制度における実現可能性とその課題を考察し、第9節で破綻処理に関する基金について考察し、第10節でこれらをまとめる。

2. 欧州銀行同盟

欧州銀行同盟について、簡単にみておこう。欧州銀行同盟は、①銀行監督と②銀行の破綻処理機構と③預金保険制度の3つについて、加盟国がそれぞれ個別に担っていたものをEUレベルに引き上げて、これらを行うものである。

具体的には、以下の3つのものを欧州委員会は目指した。すなわち、①単一監督メカニズム（Single Supervisory Mechanism：SSM）、②単一破綻処理メカニズム（Single Resolution Mechanism：SRM）、③単一預金保険制度（Single Deposit Guarantee Scheme：SDGS）で

ある⁽¹⁾。第1のSSMは、銀行監督を単一銀行監督機構（具体的にはECB）が行うことにより、監督システムの機能をECBに集約、一元化させることを目指している。SSMの1つの狙いは、各国がばらばらに行っている銀行監督を「統一的なルールブック」を作成することによって統一を図ることである。第2のSRMは、銀行の破綻処理は単一破綻処理機構が行うことでクロスボーダーの銀行破綻への迅速な対応と、そのための共通財源の確保を目指している。そして、第3のSDGSは、欧州各国の預金保険制度が国によって異なっていることから、預金保険制度のハーモナイゼーションを目指している⁽²⁾。

3. 銀行同盟の背景

銀行同盟による単一銀行監督と単一破綻処理機構および単一預金保険制度が必要であるとされた背景としては、以下の5点があげられよう。

第1が2010年のギリシャの国家債務危機で起こったソブリンリスクの顕在化である。ソブリンリスクは、自国の国債価格が下落することが、その国の銀行のバランスシートの毀損を招くことである。言いかえるなら、担保としての国債価値の下落により、その国の銀行の資金調達が困難になるというリスクである。具体的には、自国の国債の格付けが、その国の銀行の格付けよりも高く格付けされるという関係があるため、自国の国債の格付けが落とされると、その国の銀行の格付けも低下することになり、資金調達コストが上昇する。これは、BIS自己資本比率規制でリスクウエイトがゼロ（もしくは、ほぼゼロ）の自国の国債を保有するインセンティブを銀行は持っているため、自国の国債を銀行は多く保有する傾向があることが影響している。

さらに、はじめのところで述べたように、金融システム不安の拡大を抑制するために、銀行に対し公的資金を国が投じることがある。そのため、ギリシャやアイルランドがそうであったように、銀行危機が国家財政危機を引き起こすことがある。ここに、ソブリンリスクの顕在化が生じ、公的支援で銀行経営の健全化を図ろうとした国家が、その財政の悪化によって銀行危機を誘発するという悪循環に陥る可能性がある。このようなソブリンフィードバックループが発生したことが、銀行同盟を促すきっかけとなったといえよう。そして、このようなことが起こらないよう国家の格付けと銀行への公的支援とを切り離しておく必要があり、欧州統一で銀行への公的支援を行うメカニズムを構築する必要性が生じていたのである。

第2の欧州銀行同盟の背景として、各国による銀行監督にばらつきがあったことへの不満があげられる。SSMの始動に先立ち、銀行が一定の基準のもとに健全であることを確認しておく必要があったため、主要行を対象に包括的評価（Comprehensive Assessment）を実施した。これは資産査定（Asset Quality Review：AQR）とストレステストの2つから構成される。2013年秋からECBと欧州銀行監督当局（European Banking Authority：EBA）

(1) 経済通貨同盟（Economic and Monetary Union：EMU）が抱える欠陥を修復し、EMUが真に機能するように、2012年6月にEU首脳会議で4つの提言がなされた。その4つとは、①金融の枠組みの統合、②財政的な枠組みの統合、③経済政策の枠組みの統合、④政治的説明責任の4つである。このうち①の金融の枠組みの統一化の中に、この欧州銀行同盟が位置付けられている（雨宮（2015）p.4）。

(2) しかし、これらを具体化していく中で、単一預金保険制度は、ここから格下げをされている（太田（2015）p.22）。

による包括的評価が実施された⁽³⁾。対象銀行は大手銀行を中心に130行で、2014年10月26日にその結果が公表された。不合格銀行には、資本の増強および資産のリストラが求められることになった⁽⁴⁾。この包括的評価につき、以下の2点の疑問があったことが、単一監督制度の必要性へと欧州各国を動かしたと考えられる。

まず、ストレステストに合格していた銀行が破綻したことで、各国の銀行監督当局の監督に疑問が持たれることになった。例えば、ストレステストに合格していたフランス・ベルギー系のデクシア (DEXIA) が、ストレステスト直後に経営破綻した。さらに、スペインのバンキアもストレステストに合格をしていたが、経営破綻し、スペイン政府によって国有化された⁽⁵⁾。各国監督当局から報告された各国金融機関情報に依存したテストをEBAが実施していたが、これらのことからその能力に疑問が持たれるようになった。

2つ目に、AQRで新たに不良債権が1360億ユーロも増えたといわれているが、このうち550億ユーロは不良債権の定義の違いから生じたものだと言われている (雨宮 (2015))。そのため、監督指標を統一する必要性が明らかとなった。これらのことがあいまって、強力な権限を持つ統一的な銀行監督機関の必要性が浮上したと考えられる。

第3の銀行同盟を促した背景としては、2000年代後半にはじまった欧州の銀行危機による財政支援が巨額に上ったことがあげられよう。表1を見るとアイルランドでは対GDP比で40.7%もの財政コストを費やした。最終的に、2008年10月～2012年12月の間に、5919億ユーロ (2012年のEUのGDP比で4.6%に相当) を資本注入や資産売却支援として銀行な

表1 銀行救済のための財政コスト (対GDP比)

アイルランド	40.7%	スペイン	3.8%
イギリス	6.9%	デンマーク	2.8%
イタリア	0.3%	ドイツ	1.8%
オーストリア	4.9%	ハンガリー	0.1%
オランダ	6.6%	フランス	1.0%
ギリシャ	25.4%	ベルギー	6.0%
スウェーデン	0.7%		

(出所) Laeven and Valencia (2013) より筆者が作成

(3) 2011年1月に3つの欧州監督当局が設立された。そのうちの1つがEBAである。すなわち、①欧州銀行監督当局 (EBA)、②欧州証券市場当局 (European Securities and Markets Authority : ESMA)、③欧州保険・職業年金当局 (European Insurance and Occupational Pensions Authority : EIOPA) である。EBAは銀行の資本増強の監督を含む銀行監督を取り扱い、ESMAは資本市場の監督、信用格付け機関と取引期間に関する直接的な監督、EIOPAは保険監督を行う部局である (松浦 (2016) p.56)。

(4) この結果は、ECBのHPで公開されている。

(5) スペインでは、2001年～2007年の住宅ブームに、地方の中小貯蓄銀行のカハ (Caja de ahorro) が、不動産融資に傾斜した。不動産バブル崩壊によって、スペインではこのカハが不良債権の中心的な問題となった。45行存在していたカハは2012年3月までに7つのグループに再編され、総額97億ユーロの公的資金が注入された。その中の1つで、7つのカハが合併して2010年1月に誕生したバンキアは、資産規模で最大手であったが、スペイン首相が2012年5月に同行の国有化を宣言した。

どに資金援助した⁽⁶⁾。

第4に、EU諸国におけるクロスボーダー取引の比重が高まっているものの、ユーロ圏の中には、各国銀行監督当局の銀行監督の失敗を、他のユーロ圏の国に負担させることへの反発がある。上述のバンキアを国有化する際、スペインは銀行再編のための基金であるFROB (Fonde de Reestructuracion Ordenada Bancaria) から44.65億ユーロの公的資金を注入しバンキアを国有化したが、2012年12月にスペインは欧州安定基金を通じた銀行部門への公的資金注入を行い、ユーロ圏の共同基金がスペインの銀行破綻処理に用いられた⁽⁷⁾。これは、スペイン以外の国の負担によるスペインの銀行救済が行われたことになる。このことが、単一破綻処理制度の必要性が言われるようになった契機の一つといえよう。

第5に、預金保険制度の不統一による銀行取付けや大量の預金移動が生じたことがあげられる。2007年のサブプライムローン問題の後、EU域内で資金繰りが悪化する銀行が次々と出たため、金融システムが不安定化した。2008年9月、アイルランドで国内6大銀行の全ての預金を全額保護する時限的措置がなされ、金融システムの安定化を目指した。一方で、隣国のイギリスの預金保険制度は35000ポンドの付保預金限度額であったため、イギリスの銀行からイギリス所在のアイルランド系銀行へ預金移動が起こった。これは、預金保険制度の違いを預金者が十分に知っており、預金保険制度によって保護される預金額が少しでも高い銀行に預金をしようとする預金者の動きがあらわれた一つの結果であろう⁽⁸⁾。くわえて、2007年にイギリスではノーザンロック銀行がイングランド銀行に資金援助を要請した結果、イギリスで141年ぶりとなる銀行取付けが起こった⁽⁹⁾。これは、イギリスの預金保険制度には共同保険の仕組みがあったからとされる^{(10) (11)}。これも、預金者が預金保険制度を理解しているあらわれともとれよう。これらにより、欧州域内で、預金保険制度のハーモナイゼーションが必要であると考えられるようになってきた。

(6) European Commission (2013) .

(7) 太田 (2015) pp.23-24.

(8) Arnaboldi (2014) p.54.

(9) 1866年のOverland and Gurney銀行で銀行取付けが起こって以来のことである。

(10) 共同保険 (co-insurance) は、預金保険制度によって保護されている預金者にも銀行破綻コストの負担を求めるものである。すなわち、預金は預金保険制度によって保護されるが、銀行破綻が起こった際に預金の全額が預金保険機構から払戻されるものではなく、事前に定めた一定割合を預金の減額というかたちで銀行破綻のコストの一部を預金者に負担してもらう制度である。Goodhart (1993) によれば、例えば共同保険が90%で銀行の資産分配率 (残余資産比率) が80%である場合、保険金による預金の払戻し額は、 $\text{預金額} \times (0.9 + 0.1 \times 0.8) = \text{預金額} \times 0.98$ となり、預金額の98%となる。

(11) 共同保険について、大塚 (2009) では、預金者のモラルハザードを抑制するために導入すべきであろうとの記述をした。しかし、ノーザンロック銀行における銀行取付けは、共同保険がその引き金の1つとなっていることを鑑みると、共同保険は銀行取付けのようなサンスポットの起こる現象を食い止める制度としては適当ではないといえよう。預金保険制度の主たる目的の1つが銀行取付けの抑制であり、モラルハザードの抑制がそれより優先されることはない。ただ、大塚 (2012) の実証分析の結果で示しているとおり、預金保険制度によって預金が保護されていても、預金者はモラルハザードを起こしてはいないと考えられ、預金者は銀行の財務リスクを織り込んで行動していると考えられる。そのため、共同保険を導入する必要はないといえよう。現に、2009年改正預金保険指令 (2009/14/EU) では共同保険の廃止が謳われた。

4. 欧州銀行同盟の構造

前述のように銀行同盟は①単一監督メカニズム (SSM)、②単一破綻処理メカニズム (SRM)、及び③単一預金保険制度 (SDGS) の3つから成っているが、現実には①と②がすでに始動している。これをまとめたものが図1である。

まず、SSMとしてECBがそれを担う。SSMはECBと各国の銀行監督当局 (National Competent Authority : NCA) からなる制度である⁽¹²⁾。主要銀行はECBが直接銀行監督を行い、それ以外の銀行はNCAが銀行監督を担当する⁽¹³⁾。また、必要があればNCA担当の銀行をECBが直接監督することも出来、ECBが最終的な責任を持っている。監督当局であるECBは、SRMに対し、銀行が破綻しているもしくは、破綻するおそれがある銀行についての判断を行い、通知する役割も担う。

SSMはECBの政策理事会の下に置かれ、SSMの意思決定は監督理事会 (Supervisory Board) によって行われる。この監督理事会は6人の理事 (議長、副議長、4人の常任理事) と加盟する19の国の監督当局の代表者 (各国1名) によって構成される。監督理事会は、監督業務の準備、監督計画の立案と実行、ECB政策理事会に提出する決定案 (draft decision) の起草を行う⁽¹⁴⁾。

SSMの構成は、第一総局 (Direction General I : DG I) から第四総局 (Direction General IV : DG IV) までの4つの局からなる。DG Iが重要度の高いグローバル・システムミック・バンク (超大手) を監督する。次にDG IIがユーロピアン・システムミック・バンク (欧州内で比較的大きな銀行) を監督、DG IIIが準大手を監督する。DG IVは銀行監督に関する専門性の高い業務を行い、DG IからDG IIIを横断的に取り扱う。

ECB自身はそれまで金融政策のみを行っており、銀行監督を行っていなかった。そのため、ECBにおける銀行監督は複数の国のNCA出身者がECBに集まって行うことになる。これは、それぞれの国の監督手法が共有されると同時に、共通の尺度で監督が行われるため、質の高い監督が行われることが期待できる。さらに、銀行監督が統一されることにより、NCAごとに異なる規則や報告義務の違いがなくなることになり、クロスボーダーで業務を行う銀行の負担が減り、投資家にも分かりやすいものとなると考えられる。

次に、SRMについてみる。EU本部のあるブリュッセルにSRMの本部が置かれ、監督当局とは別の組織とするよう規定されている。SRMの単一破綻処理委員会 (Single Resolution Board : SRB) は、議長・副議長・4人の常任理事および加盟破綻処理当局の代表者から構成される⁽¹⁵⁾。定額を超える多額の単一破綻処理基金 (Single Resolution Fund : SRF) の資金の利用が必要な場合は、各国破綻処理当局の代表者全員が集まるSRBの全体会合が開かれるが、そうでない場合は議長と4人の常任理事及び当該銀行に関係する各国破綻処理当局の代表から構成される執行部会が主要な決定を行う。各加盟国は原則1つ、

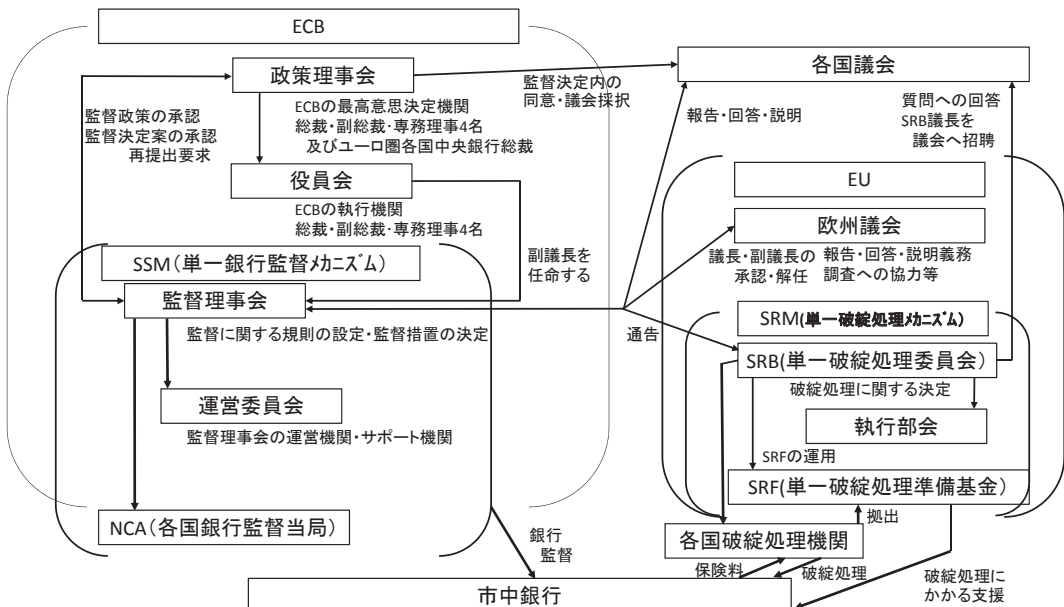
(12) SSMには、非ユーロ圏のEU加盟国も参加できる。ただ、現在のところイギリス等の非ユーロ圏のメンバーは参加していない (雨宮 (2015) p.5)。

(13) 以下の①～④のいずれかに該当するのが主要銀行である。①資産300億ユーロ以上、②資産がSSM参加各国のGDP合計の20%を超える、③各国監督当局が重要とみなす銀行、④各国の上位少なくとも3行。

(14) 太田 (2015) p.26。

(15) なお、この会議にECBと欧州委員会の代表が常任のオブザーバーとして参加することになっている。

図1 欧州銀行同盟の構造



場合によっては複数の破綻処理当局を指定し、実際の破綻処理にあたる。ただ、実効性のある破綻処理水準を確保するために、NCAが責任を有している銀行にSRBが直接破綻処理権限を行使することができる。

銀行監督当局から監督対象銀行に破綻もしくは破綻の恐れがあると認定された銀行は、各国当局により破綻処理プランが策定される。破綻処理ツールは、①事業売却、②ブリッジバンク、③資産分離、④ベイルインの4つである⁽¹⁶⁾。

SRBは破綻処理によって実体経済に影響が少なく、かつ納税者負担が最小限になるように破綻処理プランの策定とその実施を行う。その際にSRFを利用することが出来る。このSRFは2016年に設立され、加盟銀行へ課す保険料によって、2023年末までに積み立てを行い、550億ユーロの基金とする予定である。この基金は、当面、各国ごとに積み立て、管理されるが、段階的に共通化を進めて2023年には一本化する予定である⁽¹⁷⁾。

ただ、SRBの独立性には疑問がある。なぜなら、SRBはEU予算から独立し、加盟国・EUの機関・何らの公的・私的団体は、SRBの議長および副議長とSRBに影響力を行使しないと規定されているものの、各国議会はSRBの議長を自国議会に召集する権利を保持しているからである。また、各国メンバーから構成される総会で議長の解任ができる。ここにSRBの独立性とアカウンタビリティとの間のバランス関係が見て取れる。そのため、破綻処理の実施にあたっては、SRBが客観的かつ論理的根拠に基づいた判断を遂行できることが重要である。

(16) 破綻処理プランにおいては、中央銀行による最後の貸し手機能を盛り込まないように規定されている。

(17) 雨宮 (2015) p.11。

5. SRBによる銀行破綻処理手続きの規定

SRBが直接責任を負う破綻処理の実施にあたっては、以下の3つの条件が満たされることが必要である⁽¹⁸⁾。①破綻している、あるいは破綻する恐れがあること、②時期その他の関連する事情を考慮すると、他の選択肢では合理的な時間内に破綻回避できる見込みがないこと、③公共の利益のために破綻処理措置が必要であることの3つである。ECBがこれらの要件に該当しそうな対象行の存在を各国破綻処理当局もしくはSRBに連絡することもある。

以下は太田(2015)に従って破綻処理スキームの決定過程をみる(図2参照)⁽¹⁹⁾。破綻処理が必要と認定された場合、事前に作成されていた破綻処理プランに基づいて、SRBは破綻処理行の特定・破綻処理の方法を決める。そして、SRFの使用の有無を含む破綻処理案の採択を行い、SRB案としてそれを欧州委員会へ提出する。

図2 SRMの意思決定プロセス



(出所) 太田(2015)に筆者が加筆

<ケースA>

欧州委員会が破綻処理案提出後24時間以内にSRB案への支持を決定し、破綻処理に入る。

<ケースB>

欧州委員会が、上記③(公共の利益のために破綻処理措置が必要である)に適用していないとしてSRB案への異議を申し立て、SRB案で提示されたSRFの支出額に対して、反対を行うことを閣僚理事会に提案、その提案から12時間以内に閣僚理事会は提案内容を精査し、多数決により結論を出す。

<ケースC>

欧州委員会が、ケースB以外の理由でSRBへの異議をSRB提案から24時間以内に申し立て、SRBはそれから8時間以内に反対理由を反映した案を策定する。

(18) 銀行の再生及び破綻処理に関する指令(Bank Recovery and Resolution Directive(2014/59/EU):BRRD)第32条1項。

(19) 太田(2015) pp.36-38。

このように破綻処理案は、欧州委員会および欧州理事会が承認した場合、欧州委員会または閣僚理事会が破綻処理スキームの発効を宣言し、その後SRBが各国破綻処理当局へスキームに従った破綻処理の実施を指示する。また、破綻処理案はSRBがそれを決定してから24時間後には効力を持つが、銀行の破綻処理をいつ実施するか決定権限は欧州委員会が保持する。これはEU機能条約291条によって、法的拘束力を有するEUレベルの決議を行える条件を設定するのは欧州委員会と閣僚理事会に限ると規定しているからである。

6. ベイルイン制度の導入

欧州銀行同盟の特徴的な1つがベイルインの原則である。2014年5月6日に欧州連合理事会が銀行の再生及び破綻処理に関する指令(Bank Recovery and Resolution Directive (2014/59/EU): BRRD)を採択し、ベイルイン制度が導入された。この原則は、銀行破綻処理にともなう公的支援を行うことによる納税者負担を極力小さくするために、破綻銀行の株主や債権者は、保有資産のうち少なくとも8%の金額の負担を求められることになる⁽²⁰⁾。株主がまず負担し、それでも損失吸収が必要な場合は債権者が負担することになり、くわえて大口の非付保預金も対象となることもある。ただし、個人や中小企業の大口の非付保預金については、他の無担保債務より優先的に弁済することとされる。

ただ、太田(2015)が指摘するように、BRRD第56条4項には、一定の債務をベイルインの対象から除外する裁量権を各国当局に与えている。よって、BRRDは各国における納税者負担を求めることを完全に排除したわけではない。はじめのところで述べたモンテパスキ銀行の破綻処理は、これが適用されることになるかもしれない。

7. 改正預金保険指令

欧州銀行同盟は、前述のとおり、①SSM、②SRM、③単一預金保険制度(SDGS)の3つによって構成される予定であった。①SSMと②SRMは4節で述べたようにすでに具現化されているが、SDGSについてはそれがなされていない。これを最新の改正預金保険指令(Revision of Directive 94/19/EU on Deposit Guarantee Schemes (2014/49/EU))から読み解きたい⁽²¹⁾。

はじめの預金保険指令(94/19/EC)は1994年に出された。これは以下の3つのことを定

(20) それまでの破綻処理の99%が8%の負担で納税者負担を避けることができたとする試算から、8%という水準が決まったとされる(米倉(2014) p.32)。

(21) 規則や指令といったEU2次法は、EUの1次法(EUの基本条約であり、EU条約及びEU機能条約をさす)が定める目標を実現したり、またその不足を補うために制定される法律である。EUの2次法は、その法的拘束力もしくはその適用範囲から、上から順に「規則(Regulation)」「指令(Directive)」「決定(Decision)」「勧告(Recommendation)」「意見(Opinion)」となっている。規則は加盟国間で各国法令を統一していくよう、法的拘束力を有する。一方、指令は加盟国に直接適用されるわけではなく、それぞれの指令の目的・趣旨を考慮して、所定の期間内に国内法を整備する必要があるが、法的拘束力を有しない(EC条約第249条3項および第10条1項)。さらに、わが国でいえば、決定は行政命令にあたり、勧告や意見は行政措置といえるであろう。

めた⁽²²⁾。①加盟国に公的な預金保険制度を設立させ、②最低2万ECU(ユーロ)の付保預金限度額を定めさせ⁽²³⁾、③預金保険制度の適用にあたってはホームカントリールール(母国主義)を用いることである。これにより、本国の外(ホスト国)にある支店に預けられた預金の付保は本国の預金保険制度が行い、付保預金限度額も本国の預金保険制度が適用されることが明文化された。しかし、これらは最低限のルールを定めたにすぎず、多くの国では、付保預金限度額を2万ユーロより高い金額で定めた。

その後、2009年に預金保険指令は改正された後、2度目の改正が2014年に行われた。この2014年の改正預金保険指令(2014/49/EU)が現在有効である。前述のように、2012年に欧州銀行同盟は提唱された。そのため、この2014年の改正預金保険指令が欧州銀行同盟の柱の1つである単一預金保険制度(SDGS)の中核をなすといえよう。以下では、この2014年の改正預金保険指令について詳しくみたい。ただ、その具体的な内容については、澤井・鬼頭(2014)に詳しい。そのため、これまでの指令との違いと新たに付け加えられたことをみることにする。

第1に監督・破綻処理関係当局との緊密な連携を持つように明文化したことである(第3条)。これは、前述のSSMやSRMとの連携を指していると考えられる。第2に、預金保険制度によって保護すべきでない預金の種別について、投資銀行(investment bank)を加えるなど、金融システムの発展に応じたものに変更されている。第3に、10万ユーロ以上の付保預金限度額を定めるように規定しているが、その例外規定(10万ユーロを超える保護)を明確にしたことである(第6条2項a,b,c)⁽²⁴⁾⁽²⁵⁾⁽²⁶⁾。第4に、破綻銀行へ預金保険制度を利用した預金の払戻しについて、その期間を7日間に短縮するよう規定している。ただ、経過措置がとられている⁽²⁷⁾⁽²⁸⁾⁽²⁹⁾。第5に、母国主義は変わらないが、各国の預金保険制度間の協調を記している。ホスト国にある支店はホスト国の預金保険制度によって一旦払戻しを預金者に行い、ホスト国の預金者を保護するが、その費用は本国の預金保険制度が負担することになっている(第14条)。さらに、本国が非ユーロ加盟国の場合、その預金保険制度についてチェックをし、自国と同等の保護を行わなければならないと規定している(第

(22) 1994年の預金保険指令(94/19/EC)には、金融の状況が変化していくことを見据え、この指令は5年に1度は付保預金限度額を含め預金保険指令の適正性について欧州委員会がレビューを行うことが規定されていたが、実際にこの預金保険指令が改正されたのは2009年と15年後となった(2009/14/EC)。この際、最低付保預金限度額が5万ユーロに引き上げられた。

(23) 現在の通貨ユーロの前身であり、European Currency Unit(欧州通貨単位)の略である。ユーロが非現金分野で導入されたのは1999年であり、ユーロの現金が流通したのは2002年からである。

(24) 具体的には、a節：個人の住宅取引に関連したもの、b節：各国の法律で社会的に定められている特別な人生の出来事(結婚や離婚、退職、解雇、死亡)の場合、c節：各国の法律で定められた保険の支払いと犯罪被害と不当な有罪判決への補償である。

(25) ただし、法的に決済(transfer)されるまでの間で、3ヶ月～最長12ヶ月と定められている。

(26) また、10万ユーロの付保預金限度額については、5年ごとに欧州委員会によって見直しを図られることが規定されている(第6条6項)。

(27) 14/94/ECは3ヶ月以内、2009/14/ECは20日以内にするように定めていた。

(28) 経過措置は、2018年末までは20日以内、2020年末までは15日以内、2023年末までは10日以内と定めている(第8条1項)。

(29) また、預金の払戻しをするにあたり名寄せなどの作業を行っている間、預金が凍結されるが、その間に預金者が生活費を引き出すことを確保するように規定されている(第8条4項)。

15条)。

上記の5つに加え、2014年の改正預金保険指令で新たに謳われたことはその財務基盤についてである。第10条～第13条がこれにあたる。以下でこれらを詳しくみる。

まず、2024年7月3日までに、加盟銀行による毎年の保険料で、加盟銀行の付保預金の0.8%のターゲットレベルまで、保険金を積み立てることを規定している(第10条)⁽³⁰⁾。なお、預金保険の基金とSRFとは別ものである⁽³¹⁾。このターゲットレベルを下回ると保険料の徴収を再開する⁽³²⁾。また、ターゲットの3分の2を下回ったら、6年以内にターゲットレベルを回復するように、規定されている(同条2項)。さらに、基金が不足する場合は、加盟銀行にその付保預金の0.5%を超えない範囲で特別保険料を求めることが出来るとしている(同条8項)⁽³³⁾。

次に、その基金を使える場合について規定している(第11条)。この預金保険指令に基づき、支援が必要な銀行に対しては、積み立てた基金を使うことができる。さらに、第3項には、早期是正措置(BRRD第27条)が行われておらず、支援が必要なケース(BRRD第32条)で、SRBによる支援が実行されていない場合、その銀行の破綻防止のためにその基金を用いることができると定めている(3・4項)⁽³⁴⁾。

第12条は、各国預金保険制度間での借入れについての規定である。EBAへの報告や、その借入は付保預金の0.5%以下で5年以内に返済しなければならないといった規定がされている。また、第13条は、保険料率を付保預金額で算定することを定めている(1項)。そして、各国の預金保険制度が、資本の質や資産の質・流動性に基づいて可変保険料率を課す(2項)。そして、EBAが2015年7月3日までに預金保険料の算出方法についてのガイドラインを策定することが定められている。このガイドラインは、2015年9月22日にEBAによって出された⁽³⁵⁾。

8. 単一預金保険制度の実現可能性

これまで述べてきたように、欧州銀行同盟で掲げた3本の柱のうち、単一預金保険制度は実現していない。この要因の1つは、その必要性がないと預金者が考えているからだと思われる。具体的には、共通通貨ユーロ導入国にはそれぞれ預金保険制度があり、それで十分だと預金者が判断しているからであろう。そして、預金保険制度について母国主義が謳われていることを知っている預金者は、付保預金限度額の高い国を本国とする銀行に預金を移すことを厭わない。前述の通り、アイルランドが預金の全額保護を打ち出せば、イギリスでアイルランド系の銀行に預金が集まったことがその現れである。そのため、預金

(30) この保険金によって積み立てられた基金は安全な資産運用を求めている(同条7項)。

(31) 澤井・鬼頭(2014) p.71。

(32) 澤井・鬼頭(2014) p.71でも述べられているが、ターゲットに達すると保険料の徴収を停止することを考慮して、この規定がなされていると思われる。

(33) ただし、この8項については、支払い能力や流動性問題が生じるような場合には延期することが出来る延期条項も、併記している。

(34) 澤井・鬼頭(2014) p.67・p.73でも指摘されているが、ドイツに代表される金融グループによる相互援助制度を念頭に作られた条項と考えられる。

(35) EBA/GL/2015/10。

者の立場から、単一預金保険制度を導入しようとする声が強くなるとは考えにくい。

単一預金保険制度は、預金保険制度加盟銀行から保険料を徴収し、それによって、銀行破綻処理にあたる。問題は、経済力のある銀行の保険料が、経済力のない銀行の破綻処理に使われることである。仮に可変保険料率を導入したとしても、経済規模の大きいドイツを本国とする銀行の保険料が最も大きくなるであろう。大国は自国の保険料によって、他国の破綻銀行の預金者を保護することを嫌うだろう。特に、ドイツは公的な預金保険制度以外に銀行間の相互的な預金保険制度も存在することから、そのコスト負担を嫌うことは明確である⁽³⁶⁾。よって、大国で金融不安が起こらない限り、単一預金保険制度の実現は厳しいのかもしれない。言いかえるなら、単一預金保険制度は、財政統合の可能性を秘めているため、費用負担への共通の理解が必要である。そのため、現在のような、銀行監督を統一するにとどめ、銀行が破綻すれば、各国の破綻処理当局がそれにあたる枠組みとなったのであろう。したがって、これらの問題は財政的な見地からのさらなる考察が必要であり、今後の課題である。

ただ、改正預金保険指令では、預金者がどの預金保険制度によって保護されているのかを銀行が預金者に周知することが謳われている。これは、母国主義が謳われたとはいえ、預金者には分かりにくい制度になっているためだと考えられる。そこで、財政的なところは一旦置き、各国の制度を統一するよう働きかけることを提案したい。現在でも付保預金限度額、保護される預金の種別などで各国預金保険制度間で差異が存在し、それらが預金者に分かりにくくさせている可能性がある。そのため、これらを統一することが、SDGSに向けた第1歩と考えられよう。

9. SRMと預金保険制度の基金

前述のとおり、SRMと預金保険制度の基金は別ものである。そして、これら2つの目的も異なる。SRFはソブリンリスクを回避するために、国の格付けと銀行への公的支援を切り離すために設立された基金である。一方、預金保険制度における預金保険料によって集められた基金は、預金者保護のための準備である。

したがって、銀行が破綻した（もしくは破綻しそうな）場合、バイルイン制度を用いた上で、預金保険制度が破綻処理に関するコストを負担すべきである。5節で述べたようにSRMのもと破綻処理スキームが決定され、ソブリンリスクが顕在化しない限り、母国主義に基づき、本国の預金保険制度によって破綻コストを負担すべきであろう。その際、最小コスト原則によって計算したコストを限度とすべきである⁽³⁷⁾。仮に、ソブリンリスクが顕在化しそうなケースでは、その最小コスト原則によって計算されたコストを超える部分

(36) 2013年にキプロスの銀行が破綻した際の預金保険に、ドイツの銀行が積立てた基金を使うのかというドイツ国民からの反発があった。

(37) 破綻処理のコスト基準として、大きく2つある。1つはペイオフコスト原則で、ペイオフ（保険金による預金の払戻し）にかかるコストを上限とするものである。もう1つは最小コスト原則で、破綻処理ツールを選定するにあたっては最もコストが小さいものとする原則である。破綻銀行を閉鎖するペイオフコスト原則の方が最小コスト原則よりもコストが高つく。そのため、米国の預金保険制度は、最小コスト原則で破綻処理をするように取り決めがある。

は、SRFが破綻処理のコストを負担すべきである。また、BRRDが定める早期是正措置のようなケースでは、銀行が破綻していないためSRFしか用いることが出来ないのかもしれない。そのような役割分担を、SRMと各国預金保険制度の間で事前に協議しておくべきであろう。

ただ、SRFは金融システム不安に十分対応できるだけの基金とはなっていない可能性がある。なぜなら、前述のように欧州銀行危機では対GDP比で5%弱の財政負担がかかり、わが国の1990年代後半からの金融システムの安定化への施策でも対GDP比で4%程度のコストがかかった。したがって、SRFの規模は欧州のGDP比4%としても5000億ユーロ規模が必要で、米倉（2014）や黒川（2015）で指摘されているように、現在の取り決めである550億ユーロの目標水準は低いのかもしれない。

10. 結びにかえて

本稿では、欧州銀行同盟の枠組みとその課題について検討してきた。欧州銀行同盟は、①単一銀行監督をECBが担い、②単一破綻処理機構が各国破綻処理機構と協力して、破綻処理を行い、③単一の預金保険制度によって預金者を保護することを目指した。しかし、①と②が先行しており、③がいまだに確立されていない。本稿で見たように、改正預金保険指令により預金保険制度のハーモナイゼーションを目指していることは読みとれるが、単一預金保険制度の設立に向けた指令とは考えにくい。

欧州銀行同盟の課題は以下の3つにまとめられよう。1つ目は、ユーロの導入によって通貨は統合されたが、財政は各国ごとの運営になっており、さらなる財政の統合が必要であろう。2つ目に、システミック・リスクの顕在化を避けるために、経営危機に陥った銀行業への支援は不可避なケースがある。そのための基金としてSRFがあるが、現在のターゲットでは不十分であろう。3つ目に、各国で異なっている預金保険制度のさらなる統一を図り、預金者に分かりやすい制度とすべできであろう。

本稿にもいくつかの課題がある。まず、制度的な分析を行ってきたが、BRRDと改正預金保険指令との関係、破綻処理スキームの策定方法やその決定プロセスについては、十分な議論が行えていない。また、制度的な枠組みを議論してきたにとどまっており、経済モデルを想定した理論的なフレームワークを示したうえでの議論とはなっていない。また、多くの点で現実の動きを実際のデータを用いて確認する必要がある。これら点は、今後の研究課題である。

参考文献

- 雨宮卓史「欧州債務危機と銀行同盟——金融システムの安定化と金融市場の統合へ——」『調査と情報』(国立国会図書館), 第862号, 2015年。
- 太田瑞希子「EU銀行同盟——3本柱から考察する統合の深化と展望——」『経済学論纂』(中央大学), 第55巻5・6号, 2015年。
- 大塚茂晃「銀行と市場規律」『生活経済学研究』(生活経済学会), 第36巻, 2012年。
- 大塚茂晃「わが国の預金保険制度に関する経済分析と制度設計」『関西学院大学大学院経済学研究科博士学位論文』, 2009年。
- 黒川洋行「EUの銀行同盟における「責任原理」の導入」『証券経済研究』, 第90号, 2015年。
- 佐久間裕秋「欧州銀行監督規制改革の現状と課題」『麗澤経済研究』, 第23号, 2015年。
- 澤井豊・鬼頭佐保子「EU: 預金保険指令の改正」『預金保険研究』(預金保険機構), 第18号, 2015年。
- 鈴木敬之「EUにおける銀行同盟の議論」『預金保険研究』, 第15号, 2013年。
- 松浦一悦「欧州金融危機後の金融システムの強化と欧州銀行同盟」『松山大学論集』, 第27巻6号, 2016年。
- 森下哲郎「欧米における金融破綻処理法制の同行」『FSA リサーチレビュー』(金融研究センター), 2014年。
- 米倉茂『ユーロ銀行同盟の構造』文真堂, 2014年。
- Arnaboldi, F. *Deposit Guarantee Schemes, A European Perspective*, Palgrave Macmillan, 2014.
- European, Commission. “European Economy : Financial Assistance Programme for the Recapitalisation of Financial Institutions in Spain. Fifth Review,” *Occasional Papers*, 170, 2014.
- European, Commission. “State aid: Commission's New Online State Aid Benchmarking Tool Shows Less Aid to Banks,” *Brussels Press Release*, 20, 2013.
- Financial, Stability, Board. “Key Attributes of Effective Resolution of Systemically Important Financial Institutions. Recommendations and Timeline,” 2011.
- Goodhart, C.A.E. “Bank Insolvency and Deposit Insurance: A proposal,” Arestis, Philip, ed. *Money and Banking*, Macmillan Press, 1993.
- Laeven, L. and R. Valencia. “Systemic Banking Crises Database,” *IMF Economic Review*, 61, 2013.
- Nouy, D. “Market the Inauguration of the ECB's New Supervisory Responsibility,” *ECB Speeches* (ECB HP), 2014.
- Schoenmaker, D. “Firmer Foundations for a Stronger European Banking Union,” *Bruegel Working Paper*, 2015/13, 2015.
- Van Rompuy, H. “Towards A Genuine Economic And Monetary Union,” *European Commission*, EUCO 120/12, 2012.

(2017.1.20 受稿, 2017.2.27 受理)

〔抄 録〕

欧州銀行同盟は、①単一監督メカニズム、②単一破綻処理メカニズム、③単一預金保険制度の3つ柱からなっている。しかし、現実には①と②だけが存在しており、③はまだ実現できていない。そのため、まず現在の欧州銀行同盟について概観したうえで、③の実現可能性について、改正預金保険指令から紐解くことにした。その結果、各国でばらつきのある預金保険制度を統一させようとしていることはその指令から読みとることが出来たが、単一預金保険制度に向けた枠組みは、財政統合を促すことになるため、何も提起されていないことが分かり、③の実現可能性は低いことを明らかにした。また、本稿では、このような欧州銀行同盟を実施する背景について、ソブリンリスク、銀行監督が統一されていないことによって生じたいくつかの問題、欧州銀行危機において多額の財政コストがかかったこと、銀行破綻のコスト負担を、欧州全体が負担することになり、それへの不満があったこと、預金保険制度が統一されていないことによる、預金の流出や銀行取付けが生じたことの5点にまとめた。また、SRFと預金保険制度の基金との役割分担の必要性について考察も行った。